Deutscher Bundestag **Drucksache 16/8715**

16. Wahlperiode 03. 04. 2008

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Behm, Dr. Uschi Eid, Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/7452 –

Urwaldschutzpolitik der EU – Stand der Verhandlungen über FLEGT-Partnerschaftsabkommen und der Diskussion über die Fortentwicklung von FLEGT

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit unabsehbaren Folgen für das Klima, die biologische Vielfalt und die Lebensbedingungen eines bedeutenden Teiles der Menschheit ist zu rechnen, wenn der Raubbau an den Urwäldern unserer Erde so fortschreitet wie bisher. Laut dem im März 2007 veröffentlichten Bericht der Welternährungsorganisation FAO verschwanden allein zwischen 1990 und 2005 rund 3 Prozent der Wälder weltweit. Dies entspricht dem Dreifachen der Fläche der Bundesrepublik Deutschland.

Die Zahlen der Welternährungsorganisation zu globalen Nettoverlusten (d. h. inklusive Wiederaufforstungen und Plantagen) geben aber nur einen Teil der Dramatik beim Verlust von Primärwäldern wieder. Der Waldflächenzuwachs in Nordamerika und Europa sowie großflächige Aufforstungen in China und den USA sind zwar positiv zu bewerten, können aber die zerstörerische Nutzung von natürlichen Urwäldern mit ihrer einzigartigen Artenvielfalt nicht aufwiegen.

Das besorgniserregende Ausmaß, in dem global agierende Unternehmen der Holz- und Agrarindustrie bisher unerschlossene Waldgebiete übernutzen und zerstören, wird nicht zuletzt auch durch die europäische Nachfrage nach Holz und Agrarprodukten mit verursacht. Der Bundesrepublik Deutschland als drittgrößtem Holzverbraucher der Welt, der jährlich etwa 105 Mio. Kubikmeter Holz- und Holzprodukte importiert (zwei Drittel davon Papier und Zellstoff), muss beim Schutz der Urwälder eine Schlüsselrolle zukommen.

Die Bundesrepublik Deutschland hatte im vergangenen Jahr mit der EU-Ratspräsidentschaft die Chance, die Maßnahmen gegen den illegalen Holzhandel auf internationaler und EU-Ebene voranzutreiben. Im Zuge der Ablehnung eines nationalen Urwaldschutzgesetzes im Oktober 2006 hat die Bundesregierung zugesagt, sich für Nachbesserungen der FLEGT-Verordnung und des FLEGT-Aktionsplanes einzusetzen (FLEGT = Forest Law Enforcement, Governance and Trade). Zahlreiche Umweltverbände fordern nun mit Recht von der Bundesregierung einen klaren Vorstoß für eine verbindliche Regelung für Holzimporte und den Handel mit Holz und Holzprodukten.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 1. April 2008 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung teilt die Sorge der Antragsteller über die Waldzerstörungen weltweit. Diesen wird von der Staatengemeinschaft derzeit mit einer Fülle von Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen entgegengewirkt, an denen sich Deutschland aktiv beteiligt und zu denen auch FLEGT gehört. Bei der Heranziehung der deutschen Holzimporte als Indikator für die potentiellen Auswirkung deutschen Konsumverhaltens ist zu berücksichtigen, dass der überwiegende Anteil (75 Prozent), vor allem bei Zellstoff und Papier, aus dem Intra-EU Handel stammt und bei nur 1,8 Mio. m^3 (Rohholzäquivalente) der Nutzholzimporte je Jahr der Ursprung in den Tropen liegt, einschl. Plantagenholz. Zu den während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 ergriffenen Maßnahmen hat die Bundesregierung bereits in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage aus 2007 (Bundestagsdrucksache 16/6177) berichtet.

1. Welche Rückschlüsse zieht die Bundesregierung aus der EU-Konsultation zu möglichen zusätzlichen Maßnahmen im Rahmen der FLEGT-Verordnung, in der sich die Mehrheit der Akteure für die stärkste Option 4B (Handelsverbot für illegales Holz) ausgesprochen hat, und was bedeutet dies für die eigene Position der Bundesregierung?

2. Hat sich die Bundesregierung im Rahmen dieser EU-Konsultation bezüglich der verschiedenen Optionen positioniert, und wenn ja, wie?

3. Wie positioniert sich die Bundesregierung hinsichtlich einer Weiterentwicklung der Maßnahmen im Rahmen des FLEGT-Aktionsplanes und der FLEGT-Verordnung, und welche inhaltlichen Initiativen sind von deutscher Seite eingebracht worden oder sind geplant, eingebracht zu werden?

Die Fragen 1, 2 und 3 werden gemeinsam beantwortet:

Wie bereits in der Antwort auf die Kleine Anfrage aus 2007 (Bundestagsdrucksache 16/6177) dargelegt, hat die Europäische Kommission im Rahmen der erweiterten Auswirkungsabschätzung (Impact Assessment) eine Studie in Auftrag gegeben, die die Auswirkungen verschiedener zusätzlicher Optionen auf die Umwelt, Wirtschaft und soziale Belange, innerhalb und außerhalb des EU-Raumes, untersucht. Auf Grundlage dieser Studie und der vorangegangenen Konsultationen wird die Europäischen Kommission den Mitgliedstaaten ihren Vorschlag für zusätzliche Optionen im Mai 2008 vorlegen. Die Bundesregierung wird erst nach Vorlage dieses Vorschlags ihre Meinungsbildung abschließen.

4. Wie wird die Bundesregierung die 9. Vertragsstaatenkonferenz zur Konvention über biologische Vielfalt nutzen, um mit den Vertragsstaaten in eine Diskussion über den illegalen Holzhandel einzutreten und sich auf gemeinsame Grundsätze und Kriterien für den Erhalt der Wälder zu einigen sowie dabei auf den FLEGT-Prozess aufzubauen und diesen weiterzuentwickeln?

Die Bundesregierung erachtet das Thema des illegalen Holzeinschlags als einen wesentlichen Bestandteil der kommenden Verhandlungen bei der 9. Vertragstaatenkonferenz zur Konvention über die biologische Vielfalt. Aus diesem Grund wurde die vorbereitende 13. Sitzung des wissenschaftlichen Nebenorgans (SBSTTA) der Konvention im Februar 2008 in Rom dazu genutzt, dieses Anliegen aktiv in die Empfehlungen für die Vertragstaatenkonferenz einzubringen.

Den Vertragstaaten ist vorgeschlagen worden, in enger Zusammenarbeit mit relevanten internationalen Organisationen Maßnahmen gegen den illegalen Holzeinschlag zu ergreifen und die Erfahrungen aus dem EU-FLEGT-Prozess

zu berücksichtigen. Die Rolle von freiwilligen Partnerschaftsabkommen wird dabei ebenso betont, wie die Bedeutung der FLEGT-Prozesse in anderen Regionen der Welt.

Kernanliegen von FLEGT ist nicht die Entwicklung gemeinsamer Grundsätze und Kriterien für die Walderhaltung. Im Vordergrund stehen gezielte Maßnahmen zur Förderung von Rechtsdurchsetzung und verantwortungsvoller Regierungsführung im Forstbereich auf nationaler und regionaler Ebene bzw. Förderung einer legalen Holznutzung und nachhaltigen Waldbewirtschaftung in den Holz erzeugenden Ländern.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Bestrebungen Dänemarks, angesichts der zähen Fortentwicklung bei FLEGT, nationale Maßnahmen anzugehen, um den Handel mit illegalen Hölzern zu stoppen?

   Ist der Bundesregierung bekannt, ob auch andere europäische Staaten an ähnliche Maßnahmen denken?

Dänemark gehört wie Deutschland zu den wenigen EU-Mitgliedstaaten, die sich seit Jahren aktiv in die Diskussionen um die Fortentwicklung der EU-FLEGT-Maßnahmen einbringen und insbesondere beständig nach Verbesserung der komplementären nationalen Maßnahmen, z. B. im Rahmen der Beschaffungspolitik, suchen. Das Vereinigte Königreich, Belgien, die Niederlande und seit jüngerer Zeit auch Frankreich treffen komplementäre nationale Maßnahmen.

6. In welchem Umfang und Zeitrahmen sollen zukünftig Nachweismethoden zur Herkunft von Holz und Holzprodukten zum Einsatz kommen?

7. Wie schätzt die Bundesregierung die Einsatzfähigkeit der zwei präferierten Methoden (Isotopenanalyse/DNA-Analyse) ein, bzw. welche Schritte werden unternommen, um deren Weiterentwicklung voranzutreiben?

Die Fragen 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet:

Im Rahmen der deutschen G8-Präsidentschaft wurde auf Initiative der Bundesregierung im Oktober 2007, gemeinsam mit dem WWF, ein internationaler wissenschaftlicher Workshop zur Identifizierung der Herkunft von Holz und Holzprodukten durchgeführt. Die 40 Wissenschaftler aus neun Ländern kamen zu dem Ergebnis, dass es innerhalb von drei bis fünf Jahren möglich sein sollte, auf Basis der Holzherkunftsidentifikation mit genetischen und chemischen Methoden ein konkretes Kontrollinstrument am Beispiel wichtiger Handelshölzer zu schaffen.

Die Bundesregierung hat das Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (Johann Heinrich von Thünen-Institut, vTI) angewiesen, auf Basis der Ergebnisse des o. g. Workshops ein internationales Projekt zur Holzherkunftsidentifikation durchzuführen. Dabei soll zunächst eine Konzentration auf 10 wichtige Handelshölzer erfolgen. Anlässlich eines internationalen Expertentreffens zum illegalen Holzeinschlag sowie des Treffens der G8-Forstexperten in Tokio, Anfang März 2008, hat die Bundesregierung eine Skizze dieses geplanten internationalen Projektes vorgestellt und um internationale Beteiligung am Projekt geworben. Weitere Maßnahmen zur internationalen Vernetzung sind geplant, um einen erfolgreichen Projektstart in 2008 zu ermöglichen. Ziel ist es, innerhalb des o. a. Zeitrahmens ein konkret funktionierendes Kontrollinstrument zu erhalten, das sowohl zur Unterstützung der Zolldienststellen, wie auch der Wirtschaft und der Verbände zur Verfügung steht.

8. Mit welchen Ländern führt die EG zusätzlich zu den in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu FLEGT aus dem Jahr 2007 (Bundestagsdrucksache 16/6177) bereits genannten Ländern Verhandlungen über den Abschluss von freiwilligen FLEGT-Partnerschaftsabkommen (Voluntary Partnership Agreements, VPA)?

Über die in der Bundestagsdrucksache 16/6177 genannten Länder hinaus, führt die Europäische Kommission keine formellen VPA-Verhandlungen.

9. Wie ist der aktuelle Stand der VPA-Verhandlungen?

10. Für welche weiteren Länder sind für die nächsten Jahre Verhandlungen vorgesehen?

11. Welchen Zeitraum veranschlagt die Bundesregierung für den Abschluss der aktuellen VPA-Verhandlungen, und welche Chancen sieht sie, die Verhandlungen in absehbarer Zeit zum Abschluss zu bringen (beabsichtigter Abschluss mit Länderangaben)?

Die Fragen 9, 10 und 11 werden gemeinsam beantwortet:

VPA-Verhandlungen laufen derzeit in Malaysia, Indonesien, Kamerun und Ghana. Sie gestalten sich trotz der Bemühungen auf allen Seiten wegen umfangreicher paralleler Beteiligungsprozesse zur Klärung von Rechts- und Verfahrensfragen nach wie vor schwierig und langwierig.

Ghana: Die dritte Verhandlungssitzung findet voraussichtlich Mitte April 2008 statt. Legalitätsdefinition und Überwachungssysteme werden parallel in technischen Arbeitsgruppen beraten. Die International Union for Conservation of Nature (IUCN) unterstützt die laufende Stakeholder-Beteiligung. Die Verhandlungspartner planen einen VPA-Abschluss im Juni 2008.

Kamerun: Der Start der VPA-Verhandlungen wurde nach umfangreichen Vorbereitungsmaßnahmen, unterstützt durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, am 3. Oktober 2007 bekannt gegeben. Erste Verhandlungen fanden am 30. November 2007 statt. Die zweite Verhandlungssitzung soll im Juni 2008 in Brüssel stattfinden. Technische Arbeitsgruppen, bestehend aus Mitgliedern der Europäischen Kommission und der Regierung von Kamerun, bereiten die Sitzungen vor. Außerdem wurde ein technisches Beratungsgremium eingerichtet, das sich aus Vertretern relevanter Ministerien, des Privatsektors und der Zivilgesellschaft zusammensetzt. IUCN und die Bundesregierung unterstützen die laufende Stakeholder-Beteiligung und beraten die kamerunische Regierung. Die Vertragspartner sind der Auffassung, dass ein VPA noch in 2008 abgeschlossen werden kann.

Indonesien: Die zweite Verhandlungssitzung für ein VPA fand im Juli 2007 statt. Fortgeschritten sind die Beratungen zur Legalitätsdefinition. Schwierigkeiten bestehen noch bei der Konsensfindung für ein geeignetes Überwachungssystem. Alle wesentlichen Stakeholder (Privatwirtschaft, Nichtregierungsorganisationen, Forstministerium) beteiligen sich aktiv an den VPA-Beratungen. Ob der Abschluss der VPA-Verhandlungen, wie von den Verhandlungspartnern geplant, in 2008 möglich sein wird, kann die Bundesregierung zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht absehen.

Malaysia: Die Verhandlungen mit Malaysia werden von Seiten der EU und der malaysischen Regierung sehr aktiv geführt. Die letzte Verhandlungssitzung fand am 19. März 2008 statt. Ein Entwurf zur Legalitätsdefinition sowie der Vorschlag für ein Monitoringsystem werden derzeit innerhalb der malaysischen Regierung abgestimmt. Unterschiedliche Positionen bestehen sowohl zwischen den Verhandlungspartnern wie auch zwischen der malaysischen Regierung und

malaysischen Nichtregierungsorganisationen v. a. zur Frage der Einbeziehung von Landnutzungsrechten und der Harmonisierung der verschiedenen bestehenden Überwachungssysteme. Es ist noch nicht abzusehen, welche Auswirkungen dies auf den Zeitpunkt der VPA-Unterzeichnung haben wird.

Die Europäische Kommission plant, in 2008 Verhandlungen mit Gabun und der Republik Kongo zu beginnen. Die Zentralafrikanische Republik und Liberia haben Interesse bekundet, ebenfalls in 2008 in VPA-Verhandlungen eintreten zu wollen. In allen vier genannten Staaten laufen bereits Vorbereitungen für einen Verhandlungsprozess (nationale Workshops, Einrichtung von Steuerungsgruppen).

12. Zeichnet sich der Abschluss eines VPA mit Malaysia ab, dem nach Ansicht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/6177) eine Schlüsselrolle zukommt?

    Wie sehen in diesem Zusammenhang die Anforderungen von Seiten der Bundesregierung an eine Legalitätsdefinition aus, und was gedenkt die Bundesregierung zu unternehmen, um die Malaysia gegenüber zugesicherten Absatzmärkte und Premium-Preise sicherzustellen?

Zum Teil 1 der Frage wird auf die Antworten zu den Fragen 9 bis 11 verwiesen. Die Grundsätze und Bedingungen für VPA-Verhandlungen einschließlich der Anforderungen an die Legalitätsdefinition in den Partnerländern sind von der EU festgelegt und dokumentiert im Verhandlungsmandat der EU. Die Bundesregierung hat gegenüber der malaysischen Regierung weder gesicherte Absatzmärkte noch „Premium Prices“ zugesichert. In der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 16/6177) wurde deutlich gemacht, dass Malaysia Interesse hieran bekundet hat. Die Bundesregierung hat jedoch keine direkte Einflussmöglichkeit auf den privaten Holzmarkt und die Preisgestaltung in der EU und in Deutschland.

13. Wie ist der neueste Stand der VPA-Verhandlungen mit Indonesien, und wie ist das indonesische Interesse an einem zügigen Fortgang der Verhandlungen einzuschätzen?

Zum Teil 1 der Frage wird auf die Antworten zu den Fragen 9 bis 11 verwiesen. Die indonesische Regierung erhofft sich durch das VPA eine Stärkung ihrer Regierungsführung im Forstsektor. Gleichzeitig verbindet sie mit dem Abschluss eines VPA klare Erwartungen an die EU, v. a. hinsichtlich der Unterstützung von FLEGT-Maßnahmen in Indonesien und begünstigter Einfuhrbedingungen von FLEGT-lizensiertem Holz in die EU, aber auch internationale Akzeptanz seiner nationalen Regelungen und Verbesserung ihres internationalen Ansehens. Damit demonstriert sie aktives Interesse an einem VPA, signalisiert aber auch den erwarteten Mehrwert hieraus. Die zügige Vereinbarung eines VPA wird u. a. von der Klärung dieser Aspekte maßgeblich beeinflusst werden.

14. Wie lautet die offizielle Legalitätsdefinition, die den Verhandlungen der Bundesregierung mit Kamerun zugrunde liegt?

    Inwieweit ist eine ökologische und sozialverträgliche Nachhaltigkeit der Holzentnahme hierbei berücksichtigt?

Die Verhandlungen über ein VPA werden zwischen der Europäischen Kommission und der kamerunischen Regierung geführt. Die Bundesregierung unterstützt die Europäische Kommission hierbei und berät im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit das kamerunische Forstministerium.

Die kamerunische Legalitätsdefinition wurde in breiten Stakeholder-Konsultationen über einen Zeitraum von 18 Monaten entwickelt. Sie berücksichtigt waldrelevante Gesetze einschließlich ihrer sozialen und ökologischen Vorgaben.

Die Definition lautet in der vorläufigen Arbeitsübersetzung: „Legales Holz ist jedes Holz, das aus einem oder mehreren Beschaffungsprozessen stammt oder entnommen wurde, die in voller Übereinstimmung sind mit allen Kriterien, die aus in Kamerun geltenden Gesetzen und Vorschriften entspringen und die auf den Waldsektor Anwendung finden, und die als solche verifiziert/geprüft wurden."

15. Werden die Definitionen der Legalität bei den einzelnen VPA-Verhandlungen aneinander angepasst, um faire vergleichbare Handelsvoraussetzungen für die VPA-Partnerländer zu schaffen, und wenn ja, wie?

Das Kernziel der VPAs liegt in der Unterstützung der Partnerländer bei der Durchsetzung ihres bestehenden nationalen Rechts. Die EU hat sich für ihre eigene Verhandlungslinie lediglich allgemeine Eckwerte vorgegeben. Damit soll insbesondere sichergestellt werden, dass die nationalen Legalitätsdefinitionen im Rahmen der VPAs dem umfassenden Nachhaltigkeitsgedanken für die Waldbewirtschaftung folgen und nicht nur sektorale Forstgesetze, sondern alle waldrelevanten nationalen Gesetze umfassen.

16. Inwieweit sieht die Bundesregierung nach den ersten Erfahrungen in der Aushandlung von VPAs eine ausreichende Lösung, um dem illegalen Holzhandel und der nicht nachhaltigen Holznutzung entgegenzutreten?

Bereits in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage aus 2007 (Bundestagsdrucksache 16/6177) hat die Bundesregierung dargelegt, dass die Wirksamkeit der VPA-Abkommen davon abhängt, ob hiermit ein genügend großer Anteil von Holzimporten aus Risikoländern abgedeckt werden kann. Auch bedarf es praktischer Erfahrungen über erfolgte Umleitungen von Holzhandelsströmen nach dem Inkrafttreten der ersten VPA-Abkommen.

Für den Fall, dass die VPA-Abkommen nicht die erhofften Erfolge bringen, hat sich die Bundesregierung mit den anderen EU-Mitgliedstaaten für weitergehende rechtliche Optionen auf EU-Ebene ausgesprochen. Auf nationaler Ebene hält die Bundesregierung schon jetzt die „Gemeinsame Beschaffungsrichtlinie des Bundes" zur Beschaffung von ausschließlich nachhaltig und legal produzierten Holzprodukten für eine wichtige zusätzliche Maßnahme mit Signalcharakter. Auf internationaler Ebene ist die Bundesregierung bemüht, in ihren bilateralen Kontakten und im Rahmen der G8, auch andere wichtige Holzimportländer außerhalb der EU von den Vorteilen der vereinbarten Kriterien und Mechanismen zur Legalitätssicherung, wie in den EU-VPA-Abkommen, zu überzeugen. Auf diese Weise könnten größere Holzmengen mit den in den Partnerschaftsabkommen festgelegten Mindeststandards für einen Legalitätsnachweis in den weltweiten Handel gelangen.

Die Bundesregierung hat sich für klare internationale Absprachen gegen den illegalen Holzeinschlag eingesetzt. Das internationale Tropenholzabkommen 2006 (ITTA 2006), das derzeit zur Ratifizierung ansteht, trägt ebenfalls dazu bei wie die internationale Waldübereinkunft unter dem VN-Waldforum, die unter deutscher Präsidentschaft abgeschlossen werden konnte. Diese internationalen Abkommen werden künftig als verbesserte Basis für die weitere Zusammenarbeit dienen.

Die VPA sind ein wichtiger Schritt, um den illegalen Holzeinschlag und den damit verbundenen Handel einzuschränken. Es ist festzustellen, dass in den-

jenigen Ländern, mit denen verhandelt wird, bereits eine Sensibilisierung stattgefunden hat.

17. Welche Nachbesserungsmöglichkeiten sieht die Bundesregierung bei der Ausgestaltung der Beschaffungsregeln für die Bundesverwaltung in Bezug auf eine Ausweitung auf Papierprodukte?

Die aktuelle Beschaffungsregelung des Bundes für Holzprodukte stammt aus dem Jahr 2007, ist auf vier Jahre befristet und sieht dann eine Evaluierung vor.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333